

На правах рукописи

Романова Галина Валерьевна

Подзаконные правовые акты и их реализация

Специальность – 12.00.01. – теория и история
права и государства; история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань - 2006

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования “Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина”.

НАУЧНЫЙ РУКОВОДИТЕЛЬ – доктор юридических наук, профессор
Решетов Юрий Сергеевич.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОППОНЕНТЫ - доктор юридических наук, профессор
Хачатуров Рудольф Леонович
- кандидат юридических наук
Каюмов Айрат Дамирович
ВЕДУЩАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ - Чувашский государственный
университет им. И.Н. Ульянова

Защита диссертации состоится 18 мая 2006 года в 12.00. на заседании диссертационного совета К.212.081.01 в Казанском государственном университете по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Казанского государственного университета.

Автореферат разослан “ ____ ” _____ 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук доцент

Г.Р. Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Правовую действительность современной России трудно представить и верно оценить без учета подзаконных правовых актов. Такие акты выполняют свою, немаловажную роль в жизни российского общества. Ведь правовое регулирование общественных отношений отнюдь не сводится к нормативно-законодательному регулированию. Оно необходимо дополняется подзаконным нормативным и индивидуальным правовым регулированием.

Однако, проблема подзаконных правовых актов и их реализации на сегодняшний день исследована еще недостаточно. Ход же обновления жизни российского общества остро нуждается в оптимизации осуществляемых преобразований. А это связано с разработкой и решением комплекса теоретических и практических задач. Одна из них – подзаконные правовые акты и их реализация.

Вышеизложенное обусловило выбор темы диссертационного исследования.

Любой процесс предполагает предварительную постановку целей и задач исследования, а затем выбор наиболее оптимальных средств и способов их достижения. Если говорить о цели общественного прогресса, то это – нормальное гармоничное развитие личности, удовлетворение ее духовных и физических потребностей, а в комплексе средств и способов достижения этой цели видное место занимает подзаконный правовой акт.

Целью диссертационного исследования является общетеоретическое исследование подзаконного правового акта и его реализация.

В соответствии с поставленной целью автор стремится разрешить следующие задачи:

- изучить социальную природу подзаконного правового акта как одного из регуляторов общественных отношений;

- исследовать природу подзаконного правового акта как источника права;
- определить место подзаконных правовых актов в системе юридических актов;
- выявить и раскрыть условия оптимального функционирования подзаконного правового акта;
- исследовать процесс реализации подзаконного правового акта;
- проанализировать взаимодействие подзаконных нормативных актов с законами в процессе их реализации;
- сформулировать общеправовые представления о подзаконных правовых актах и их реализации.

Предметом диссертационного исследования являются подзаконные правовые акты и их реализация.

Методологическую основу диссертационного исследования составили апробированные наукой методы системного, комплексного изучения явлений и процессов, что вполне приемлемо и к исследованию подзаконных правовых актов и их реализации. Наиболее значимым в работе является диалектический метод познания правовой действительности, наряду с которым были использованы также сравнительно-правовой, исторический, конкретно-социологический, формально-юридический методы.

Теоретической основой исследования явились положения современной философии, социологии, общей теории государства и права, отраслевых юридических наук, труды С.С. Алексеева, Д.А. Керимова, О.Е. Кутафина, М.Н. Марченко, А.В. Мицкевича, В.В. Лазарева, Ю.С. Решетова, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, Ю.А. Тихомирова, Ф.Н. Фаткуллина, Р.Л. Хачатурова, Р.О. Халфиной, А.Ф. Шебанова, Л.С. Явича.

Эмпирическую базу диссертации составили нормативные и индивидуальные правовые акты, в том числе акты судебных органов.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что данная работа представляет собой попытку комплексного диссертационного

исследования проблемы подзаконного правового акта и его реализации с учетом нового опыта государственно-правового строительства в нашей стране.

Автором использована концептуальная конструкция – “реализация подзаконного правового акта”, ориентирующая на достижение принципиально новых результатов в теоретико-правовой науке.

Построение исследования на основе связанности процессов реализации права применительно к подзаконным правовым актам в отечественной юридической науке не наблюдалось.

В работе впервые ставится вопрос о выявлении общих черт и закономерностей эффективности действия подзаконных правовых актов.

Разработка темы диссертационного исследования позволила сформулировать следующие основные положения и выводы, выносимые на защиту:

1. Подзаконный правовой акт - официальный письменный документ, принятый уполномоченным субъектом права (государственным органом, органом местного самоуправления, руководителем министерства или ведомства, руководителем предприятия, учреждения или организации), имеющий обязательный и властный характер и регулирующий общественные отношения.

2. Подзаконные правовые акты подразделяются на федеральные, региональные, акты органов местного самоуправления, локальные правовые акты, нормативные и индивидуальные. Такое разграничение имеет большое практическое значение, так как оно позволяет четко, рационально организовывать работу разных властных структур. Критерием деления подзаконных правовых актов на федеральные, региональные, акты органов местного самоуправления и локальные правовые акты выступает их юридическая природа, включающая юридическую силу, сферу действия, содержание, порядок принятия и оформления.

3. В системе юридических актов подзаконные правовые акты занимают вторичное место, по сравнению с законами. В большинстве случаев они

издаются на основе и во исполнение законов, направлены на их конкретизацию, воплощение в жизнь.

4. Подзаконные правовые акты представляют собой не простое сложение правовых актов, а определенную, внутренне согласованную систему, являющуюся частью правовой системы Российской Федерации.

5. Реализация подзаконных правовых актов, будучи сложным образованием, выступает как часть механизма реализации права. Причем наряду с общими, присущими системе реализации права признаками, она обладает и своими признаками, отличающими ее от других элементов механизма реализации права.

6. Реализация подзаконного правового акта представляет собой многоуровневое явление по воплощению положений подзаконного правового акта в жизнь посредством правомерного поведения соответствующих субъектов и системы специфических юридических средств и методов.

7. Реализацию подзаконных правовых актов целесообразно подразделить на реализацию федеральных и региональных подзаконных правовых актов, а также реализацию правовых актов органов местного самоуправления и реализацию локальных правовых актов.

8. В процессе реализации подзаконного нормативного акта необходимо учитывать его связь с законом. Вопрос о взаимодействии закона и подзаконного правового акта играет ключевую роль в понимании подзаконных правовых актов и их реализации. По мере совершенствования нашего общества подзаконные правовые акты не утрачивают своей роли. Скорее наоборот, они становятся более значимыми в деле укрепления правовых основ общественной и государственной жизни.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности исполнения его результатов в правотворческой, правоприменительной, научно-исследовательской, педагогической деятельности.

В диссертационном исследовании содержатся положения позволяющие более полно и глубоко понять сущность подзаконных правовых актов и их реализации, тенденции развития и совершенствования правотворческой деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, освящение основных проблем реализации данных актов.

Выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, могут быть использованы при подготовке учебников, учебно-методических пособий по теории государства и права, при чтении специальных курсов, при проведении научно-практических семинаров и конференций, а также деятельности практических работников – юристов, преподавателей и специалистов, занимающихся анализом правовых актов Российской Федерации.

Апробация результатов диссертационного исследования. Материалы диссертации были использованы при проведении семинарских занятий по курсам “Теория государства и права”, “История государства и права зарубежных стран” со студентами дневного и заочного отделения факультета экономической теории и права Казанского государственного технического университета им. А.Н. Туполева. Основные положения, аргументы и выводы диссертационного исследования были представлены и использовались на Всероссийской конференции “Два века юридической науки в КГУ” (Казань, 2004 г.), в материалах VII международной научно-практической конференции, посвященной актуальным проблемам прав России и стран СНГ (Челябинск, 2005 г.), материалах международной научной конференции “Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики” (Тольятти, 2005 г.), материалах III международной студенческой научной практической конференции “Защита прав человека и основных свобод в государствах СНГ” и III Всероссийской ежегодной научно-практической конференции “Актуальные проблемы юридической науки и судебной практики”, посвященной тысячелетию г. Казани (Казань, 2005 г.), представлены и опубликованы в научных статьях. Материалы исследования использовались в отделе законопроектной работы Министерства юстиции Республики Татарстан.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя девять параграфов, заключения, списка нормативно-правовых материалов и библиографического списка.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, определяются цели и задачи исследования, раскрываются ее методологическая и теоретическая основы, научная новизна и практическая значимость диссертации, сформулированы основные положения, разработанные автором и выносимые на защиту.

В первой главе “Подзаконные правовые акты” исследуется подзаконный правовой акт как правовая категория, выступающая регулятором общественных отношений, исследуются основные виды подзаконных правовых актов.

Первый параграф “Место подзаконных правовых актов в системе юридических актов” посвящен исследованию подзаконного правового акта как юридического акта, занимающего особое место в системе источников права.

В рамках данного параграфа автором дается понятие подзаконного правового акта, выделяются его особенности и отличительные признаки от других нормативных правовых актов, порядок подготовки и принятия подзаконных правовых актов, рассматривается проблема соотношения понятий “закон” и “подзаконный правовой акт”.

Рассматривая проблему соотношения закона и подзаконного акта, автором предлагается обратить внимание на конституционное построение подзаконных актов. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории страны (ч.2 ст.4 Конституция РФ). Между тем, конституционная характеристика законов, как документов высшей юридической силы, не ставит под сомнение значимость подзаконных правовых актов. Без них правовое регулирование совершенным быть не может. Стремление решить с помощью закона любую задачу является не

совсем верным решением, так как увеличение количества законов не улучшает качество их действия. Поэтому появляется необходимость в дополнительном подзаконном регулировании.

Уделяется внимание проблеме разграничения подзаконных нормативных и подзаконных индивидуальных актов, имеющее большое практическое значение в юридической практике. Соотношение нормативных и индивидуальных подзаконных правовых актов позволяет выявить: положение данных актов в правовой системе, объем полномочий соответствующего субъекта права, их соподчиненность по юридической силе, целевую направленность и функциональную связь между данными актами, а также адекватную меру правового регулирования.

Второй параграф посвящен федеральным подзаконным правовым актам, к числу которых относятся: указы и распоряжения Президента, постановления Правительства, акты министерств и ведомств, судебные акты.

Автором исследуются правовые характеристики федеральных подзаконных актов, рассматриваются основные виды данных актов, приводятся результаты статистики.

Например, анализ динамики роста изданий указов Президента Российской Федерации с 12.06.1991 г. был нижеследующий: 271 указ и 17 распоряжений. Среди которых 90 указов касались назначения на соответствующие должности, 134 – награждений, 8 – формирования и ликвидации органов при Президенте Российской Федерации. Среди оставшихся 39 указов 14 содержали нормы права.

После 1.11.1999 года, когда Съезд народных депутатов РСФСР наделил Президента РСФСР дополнительными полномочиями, в том числе и правом, издавать указы в случае пробелов в законодательном регулировании и даже при необходимости его изменять, за один год было принято 340 указов, не считая указов о награждениях, назначениях и т.д. Из них 75% были нормативными, т.е. содержали нормы права. За такой же период было принято и подписано примерно 89 законов.

Право издавать указы развивалось очень интенсивно после монополизации власти Президентом Российской Федерации на основе Указа от 21.07.1993 г. № 1400 “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации”. Таким образом, до конца 1993 года было принято около 900 указов.

После принятия новой Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 года нормотворчество главы государства по своему объему не уменьшилось. Оно стало касаться по сути дела всех сфер государственной и общественной жизни, сложно взаимодействуя с иными нормативно-правовыми актами. Здесь имеются в виду, прежде всего федеральные законы.

Автором раскрывается порядок подготовки и принятия федеральных и региональных актов, установленный Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В работе рассматриваются нормативные и индивидуальные федеральные и региональные акты.

Нормативные федеральные или региональные акты представляют собой правотворческие акты компетентных органов, которые основаны на законе и не противоречат ему.

Важным определяющим признаком, отличающим нормативные федеральные или региональные акты от индивидуальных актов, по мнению автора, является характер и сущность содержащихся в них предписаний. Федеральные или региональные индивидуальные акты, в качестве отличительного признака имеют особый характер. Их индивидуальность проявляется, прежде всего, в направленности данных актов на урегулирование конкретных правоотношений. Причем, индивидуальный характер такого акта сохраняется и тогда, когда с его изданием возникает целый комплекс правоотношений, каждое из которых является конкретным, индивидуальным. Следует также сказать, что индивидуальность такого акта выражается также в его адресованности только к определенным субъектам.

Издание нормативного федерального или регионального акта само по себе не означает возникновение конкретных правоотношений, определенных правомочий и обязанностей у членов общества по отношению друг к другу. Подзаконный нормативный акт задает образец правоотношения, которое должно сложиться при заранее известных обстоятельствах. Он создает возможность появления конкретных правоотношений в реальной жизни. Федеральный или региональный индивидуальный акт представляет собой властную реализацию нормы права, порождает конкретное правоотношение и потому является основанием для его возникновения.

Третий параграф изучает акты региональной государственной власти, к которым относятся подзаконные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Строительство демократического федеративного правового государства открыло широкие возможности регулирования вопросов, возникающих в разных сферах жизнедеятельности высших органов региональной государственной власти. Результатом такого процесса стало формирование своей нормативно-правовой базы.

Необходимость собственной нормативно-правовой базы определено федеративным характером Российского государства, в состав которого входят субъекты со своими местными особенностями.

Возможность формирования актов региональной государственной власти определяется Конституцией Российской Федерации (ст. 73 и 76).

В параграфе исследуются особенности актов субъектов Российской Федерации, рассматриваются основные виды указанных актов (устав, постановления и распоряжения губернатора, указы президента, постановления правительства и др.), приводятся примеры регионального нормотворчества.

Анализ проведенного автором исследования, показывает, что акты региональной государственной власти по своей природе и характеру таковы, что они конкретизируют и в этом смысле развивают закон. Их соответствие закону означает, помимо всего прочего, что они как “вторичные” по

отношению к нему акты, не только не должны противоречить закону, но и наоборот, должны вписываться в закон, быть его естественным продолжением, служить реализации требований закона.

Четвертый параграф исследует правовую природу и особенности актов местного самоуправления.

Государство заинтересовано в развитии органов местного самоуправления. Это реальная возможность и способность населения непосредственно или через создаваемые им органы, с учетом исторических, национальных и иных традиций, решать вопросы местного значения.

В рамках данного параграфа изучается устав муниципального образования, который, будучи подзаконным правовым актом, в то же время содержит в себе общеобязательные для населения самоуправляемых территорий правила поведения – нормы права.

Внимание уделяется регламенту представительного органа муниципального образования. Данный акт является нормативным правовым актом, устанавливающим порядок, основные правила и процедуры представительного органа муниципального образования и определяет внутреннюю работу представительного органа.

В числе актов местного самоуправления автор выделяет постановления и распоряжения главы муниципального образования, особо отмечая их содержание. Распоряжения и приказы, издаваемых руководителями структурных подразделений местной администрации по текущим вопросам своей деятельности в пределах своих полномочий.

Автором рассматриваются и такие акты, которые принимаются населением территории, муниципальным советом - представительным органом, главой администрации - мэром и подразделениями местного аппарата. Отмечаемые акты находятся между собой в определенной взаимосвязи, причем не только в содержательном плане. Но приоритет принадлежит актам, которые принимаются самим населением. Отступления от такого принципа на

практике ведет к возрождению прежних административных актов и сужению реальной сферы общественного саморегулирования.

Автором отмечается порядок принятия актов местного самоуправления, который обычно устанавливается на местном уровне самими органами местного самоуправления, полномочными принимать правовые акты по вопросам своей компетенции и имеет определенные особенности.

Например, муниципальный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования. Глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, вправе отклонить указанный нормативный правовой акт и в течение 10 дней направить его на доработку в представительный орган муниципального образования. Если при повторном рассмотрении принятый нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее $\frac{2}{3}$ от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение 7 дней и обнародованию.

Пятый параграф посвящен локальным правовым актам, составляющим особую составляющую в системе правовых актов.

Локальное правовое регулирование предоставляет гражданам наиболее действенные возможности для защиты своих интересов. Но такая сфера нормотворчества ограничена рамками организации и распространяется на работников, заключивших с этой организацией трудовые договора.

Автором исследуются наряду с общими чертами, характерными для всех правовых актов, специфические особенности локальных правовых актов.

Исходя из положений трудового законодательства Российской Федерации, автором приводится классификация локальных нормативных актов (по способу создания, исходя из их юридической природы, в зависимости от сферы действия, по степени обобщенности, по сроку действия и т.д.).

Вторая глава посвящена исследованию реализации подзаконного правового акта.

В первом параграфе рассматривается общая характеристика реализации подзаконных правовых актов.

Автором отмечается, что значительную роль в преобразовании устоев жизнедеятельности нашего общества играют нормативные правовые акты. Действенность же законодательных и подзаконных нормативных актов невозможно представить без последовательного, неукоснительного осуществления составляющих эти акты правовых норм. На современном этапе проводится интенсивная работа, связанная с обновлением законодательства, с принятием новых актов. А это заставляет уделять самое пристальное внимание процессам реализации правовых норм, их воплощению в жизнь.

Уяснение проблем реализации подзаконных правовых актов неразрывно связано с общей трактовкой реализации норм права, так как подзаконный нормативный акт является источником правовых норм.

В юридической литературе проблемам реализации права уделялось и уделяется достаточно пристальное внимание. Существуют устойчивые позиции известных ученых (Решетов Ю.С., Лазарев В.В., Марченко М.Н.), исследование и анализ которых проведен в диссертационной работе. На основании этого диссертант делает вывод о том, что в целом под реализацией подзаконного правового акта понимается воплощение властных велений компетентных органов и должностных лиц в реальных общественных отношениях.

Система реализации права содержит такой элемент, как реализация подзаконного правового акта. Учитывая вышесказанное, реализацию права в целом и реализацию непосредственно подзаконного правового акта, диссертант соотносит как две системы, одна из которой в качестве своего элемента содержит другую. Из этого следует вывод, что общие признаки и свойства системы реализации права распространяются на систему реализации подзаконного правового акта. В свою очередь, реализация подзаконных

правовых актов предстает в качестве системы, механизма реализации подзаконных правовых актов обладающего набором специфических признаков, отличающих его от иных систем.

Механизм реализации подзаконного правового акта является частным проявлением реализации права вообще, обладая общими свойствами права с одной стороны и специфическими признаками с другой. Являясь системным явлением, он объединяет различные элементы, которые образуют определенную целостность. Учитывая, что механизм реализации подзаконного правового акта – юридическая категория, элементы, составляющие организованную совокупность, представляют собой специфические юридические средства. Целью механизма реализации подзаконного правового акта является претворение государственно-властных велений подзаконного акта в реальные общественные отношения.

В процессе реализации норм подзаконных правовых актов автор выделяет компоненты (правомерное поведение, правомерную деятельность). На основании чего предполагает, что правовые нормы подзаконного акта строго регламентированы, а их выполнение связывается с внешними побудительными силами. Существуют специальные учреждения, которые принимают непосредственное участие в проведении правовых норм подзаконных актов в жизнь: поддерживают их своей властью и влиянием, контролируют их выполнение, применяют санкции. Однако внешняя заданность в процессах осуществления норм подзаконного акта сочетается с внутренней саморегуляцией. Диалектическое единство внешних и внутренних факторов выступает как методологический принцип изучения процессов реализации правовых норм подзаконных актов.

Исследуя вопрос о реализации подзаконного правового акта, автор раскрывает действие норм данного акта.

Концепция действия норм подзаконного правового акта основывается на его способности быть регулятором общественных отношений. Как справедливо отмечает В.В. Лазарев исходное ценностное начало правовых

норм, в том числе и тех, которые содержатся в подзаконном акте, состоит в способности оказывать воздействие на волю и сознание людей. Отсюда и выделяют их информационное, ценностно-мотивационное и непосредственно регулирующее воздействие на общественные отношения в пределах определенного пространства, времени и круга лиц.

Во втором параграфе рассматривается реализация федеральных и региональных подзаконных правовых актов.

Практика показывает, что нормотворческая деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти является общесоциальной необходимостью, так как в ее основе изначально закладываются функции, связанные со сферой управления и администрирования, которые призваны обеспечить гибкость правового регулирования. Основной задачей, стоящей перед федеральными и региональными органами исполнительной власти, принимающими подзаконные нормативные акты, является создание совершенной непротиворечивой нормативной модели правореализации, а также организация осуществления предписаний, содержащихся в законодательном акте, либо же исполнение норм основного закона - Конституции.

Автор отмечает взаимосвязь закона и подзаконного правового акта в процессе реализации. В работе выделяются три основания связи по типу закон – подзаконный нормативный акт, где закон выступает организующим и обуславливающим началом: “принят на основании закона”, “принят во исполнение закона”, “принят в пределах полномочий, предоставленных законом”.

Автор соглашается с мнением В.Е. Галенкиной, которая считает, что трактовка “на основании закона” означает, что подзаконный акт издан в пределах компетенции государственного органа, с соблюдением принципов, установленных законом без опоры на прямые предписания закона. “Во исполнение закона” предполагает издание акта на основе прямого предписания закона.

В работе рассматриваются требования, которые необходимо учитывать в процессе реализации федеральных и региональных подзаконных нормативных актов (соответствие закону, а также их принятие и реализация на основе и во исполнение закона).

Автор в процессе реализации федерального или регионального подзаконного нормативного акта, как и в любом другом правовом документе, выделяет элементы (цель, методы регулирования и защиты).

Действенность механизма реализации федеральных и региональных подзаконных нормативных актов автор определяет тем, насколько нормативные установления могут отразить необходимость правовых норм. При этом если нормативные установления не адекватно отражают правовую норму, как меру свободы субъектов в регулируемой сфере отношений, то в ходе их реализации начинается поиск компромисса между официально закрепленными возможностями, обязанностями и внутренними потенциалами права, а также потребностями и интересами субъектов.

Главным в процессе реализации федерального и регионального подзаконного нормативного акта автор выделяет уяснение предмета регулирования, базы, которая поддерживает различных субъектов во взаимодействии, тем самым делает механизм реализации единым и стабильным, а также способствует оптимальной реализации прав и достижения целей.

В работе выделяются способы реализации федеральных и региональных подзаконных нормативных актов - добровольная (взаимореализация) и принудительная (подчинение).

Автор признает, что регулирующее действие права, выраженное в федеральном или региональном подзаконном нормативном акте, обусловлено не только принудительной силой государства, но и собственной силой права. Он соглашается с В.И. Гойманом, что под силой права следует понимать “характеристику, отражающую социальный вес, меру способности права

соответственно его целям, природе и назначению вызывать необходимые социальные последствия в обществе”.

В работе говорится о применении как о способе реализации федерального и регионального подзаконного нормативного акта. Воплощением норм федерального или регионального подзаконного нормативного акта занимаются компетентные государственные органы и должностные лица. Они осуществляют данную деятельность строго в рамках предоставленных им полномочий.

Автор говорит в частности о том, что правоприменительная деятельность компетентных органов необходима в случаях, когда имеются определенные препятствия для использования субъективных прав и выполнения юридических обязанностей гражданами, организациями, предусмотренными федеральными и региональными подзаконными нормативными актами.

В процессе реализации федерального или регионального подзаконного нормативного акта осуществляется его толкование, представляющее собой деятельность, направленную на установление их подлинного содержания. В процессе толкования выявляется смысл нормативного предписания, его социальная направленность, место в системе правового регулирования и многое другое. Деятельность по толкованию норм, содержащихся в федеральном или региональном подзаконном нормативном акте, имеет своей целью правильное и единообразное понимание юридических предписаний и их применение.

В третьем параграфе исследуется реализация правовых актов органов местного самоуправления.

В жизни современного общества органам местного самоуправления отводится большое значение.

Основным в процессе осуществления актов органов местного самоуправления автор определяет реализацию потребностей и интересов каждого человека: места человека в обществе, его прав и обязанностей,

экономических и социальных аспектов повседневной жизни, создаваемых людьми объединений, их отношений с государством, правительством.

Автор отмечает, что механизм реализации актов органов местного самоуправления воплощается в правомерном поведении граждан или деятельности государственных органов, общественных организаций, должностных лиц с целью достижения определенной цели, закрепленной в данных актах, а также выявление факторов, влияющих на развитие такого процесса.

Деятельность по реализации актов органов местного самоуправления направлена на достижение определенного результата и в зависимости от характера и содержания используемых юридических механизмов и способов правового регулирования в работе отмечаются виды: правомерное поведение и правовая активность; правореализующая деятельность; правоприменительная деятельность.

В диссертационной работе отмечаются правопользование, правотребование, правопритязание как формы реализации актов органов местного самоуправления. Автор отмечает, что правопользование предполагает использования прав, заложенных в актах органах местного самоуправления гражданами, руководителями и должностными лицами. Правотребование состоит из возможности требования совершения определенных действий от обязанного субъекта. Оно, по мнению автора, представляет собой обременение второй стороны, по отношению, к которой направлены действия управомоченного лица. Правопритязание означает возможность обратиться за защитой своего нарушенного права в компетентные органы, т.е. привести в действие охранительный механизм государства.

Автор отмечает толкование положений акта органа местного самоуправления как особую составляющую реализации актов органов местного самоуправления. Толкование необходимо ввиду его прямого воздействия на процесс реализации путем уяснения и разъяснения смысла данного акта. Такая необходимость возникает и в жизнедеятельности институтов

государства по поводу освящения предписаний акта местного самоуправления в средствах массовой информации и других источниках.

В четвертом параграфе изучается реализация локальных правовых актов.

Актуальность проблемы исследования реализации локальных правовых актов автором видится в немалой значимости этих процессов в общем механизме реализации подзаконных правовых актов.

Особое внимание в процессе реализации локального правового акта автором уделяется структуре его построения. Структура изложения материала направлена на обеспечение наибольшей полноты освещения всех сфер деятельности учреждения, предприятия или организации, объединяя такие направления, как разработка и принятие внутренних документов, организация деятельности структурных подразделений, участие в холдинговых компаниях, развитие персонала, эффективное правовое обеспечение.

Реализацию локальных правовых актов нельзя понять без применения определенных предписаний, содержащихся в данных актах. Применение локальных правовых актов в силу своей специфики представляется сложным юридическим процессом, содержание которого находит свое выражение в определенных процессуальных формах (четкая определенность, последовательность совершения действий; четкое определение круга его субъектов; совершение действий в строго определенные сроки; определение места совершения применительных действий; составление определенных документов, квитанций, подтверждающих совершение лицом действий).

Реализация локального правового акта представляет собой процесс совершения определенными субъектами требуемых действий или воздержания от них в определенной последовательности. Принимая во внимание данное обстоятельство, автором отмечается некая последовательность действий в процессе реализации указанных актов. В работе выделяются три стадии реализации локальных правовых актов: установление фактических обстоятельств, установление юридической основы дела и решение дела.

В работе рассматривается реализация положений локального правового акта гражданами связанная с обыденным толкованием. Автор отмечает, что под толкованием в данном случае понимается выявление, раскрытие, установление подлинного содержания положений подзаконного акта, воли издавшего его лица.

Эффективность локальных правовых актов зависит от поведения участников их реализации.

В работе исследуются формы реализации локальных правовых актов (соблюдение; исполнение, использование).

Автором отмечается, что важное влияние на реализацию локальных правовых актов может оказывать оценочный фактор. Так, в процессе осуществления многих подобных актов необходимо умело учитывать оценки тех субъектов, от которых напрямую зависит исполнение, соблюдение и использование прав и обязанностей, необходимых для воплощения правовых предписаний в действительность.

Многое в процессе реализации локального правового акта зависит от организационно-управленческих действий.

В процессе реализации локального правового акта особое внимание уделяется использованию кадров, их рациональной расстановке, переквалификации и ориентации на новый объем и характер функций, полномочий, на умение инициативно и своевременно принимать обоснованные решения, предвидеть ход процессов в сфере, регулируемых нормативным подзаконным актом.

Эффективность реализации локального правового акта зависит от своевременного обеспечения доступности информации об этом акте. Что может осуществляться путем самостоятельного общения человека с содержанием данного акта, или же получения квалифицированной правовой информации от юриста, в роли которого может выступать и адвокат юридической консультации, юрисконсульт предприятия или организации, где работает данный гражданин.

В заключении автор подводит итоги своего исследования, говорит о его значении, формулирует выводы по проделанной работе.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1. Романова Г.В. Правовая природа актов органов местного самоуправления // Г.В. Романова / Сб. асп. н. работ. Вып. 5. Часть 2 – Казань: Центр инновационных технологий, 2004. – С. 64-71.
2. Романова Г.В. Проблемы и пути формирования правового государства в Российской Федерации // Г.В. Романова / Сб.: Право и суд в современном мире № 2: Материалы международной научно-практической конференции “Актуальные проблемы юридической науки и судебной практики” – Казань, 2004. – С. 167-169.
3. Романова Г.В. Место подзаконных актов в системе нормативных правовых актов // Г.В. Романова / Материалы Всероссийской Конференции “Два века юридической науки в КГУ: студенческое научное сообщество” – Казань, 2004. – С. 17-18.
4. Романова Г.В. Место нормативных правовых актов в механизме правового регулирования // Г.В. Романова / Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2005. Материалы VII международной научно-практической конференции 7-8 апреля 2005 г. – Челябинск, 2005. Ч1. – С. 197-198.
5. Романова Г.В. Закон и подзаконный акт: особенности и проблемы взаимодействия в процессе реализации. // Г.В. Романова / Материалы Международной научной конференции “Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики” // Правоотношения и юридическая ответственность. Ч1 – Тольятти: Волжский университет им. В.Н. Татищева, 2005. – С. 204-211.
6. Романова Г.В. Акты конституционного судопроизводства // Г.В. Романова / Правосудие в Татарстане, 1 (22) 2005. – С. 44-46.
7. Романова Г.В. Реализация подзаконного правового акта: проблемы взаимоотношений закона и подзаконного правового акта // Г.В. Романова /

Государственная власть и местное самоуправление. – М.: Изд. группа “Юрист”, 2005, № 9 - С. 11-14.

8. Романова Г.В. Акты Президента Российской Федерации. // Г.В. Романова / Сб. асп. н. работ. Выпуск 6 / Под ред. Р.М. Валеева. – Казань: КГУ, 2005. – С. 376-378.
9. Романова Г.В. Правовые особенности политических прав граждан // Г.В. Романова / Конституционные чтения: Межвуз. сб. н. трудов. – Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2005. Вып. 6. – С. 180-183.
10. Романова Г.В. Особенности судебной защиты прав и свобод граждан // Г.В. Романова / Право и суд в современном мире № 3: Материалы III межд. студ. н. практ. конференции “Защита прав человека и основных свобод в государствах СНГ” и III Всероссийской ежегодной научно-практической конференции “Актуальные проблемы юридической науки и судебной практики”, посвященной тысячелетию г. Казани. – Казань, 2005. – С. 363-364.

Подписано в печать “__” _____ 2006г.

Усл. печ. л. 1,2. Тираж 150 экз.

Отпечатано в издательском комплексе
